

# Steuerreform: Trotz Aufschwung kein Spielraum für Einkommensteuersenkungen?

3

Im Koalitionsvertrag vom November 2009 wurden Steuersenkungen versprochen. Vor allem sollte durch eine Einkommensteuerreform die »kalte Progression« abgebaut werden. Die Steuerschätzung vom Mai 2011 ging von deutlichen Steuermehreinnahmen bis 2015 aus. Gibt es angesichts der Haushaltssituation dennoch keinen Spielraum für Steuersenkungen?

## Steuerreform: Trotz Aufschwung kein Spielraum für Einkommen- steuersenkungen?

Der kräftige Aufschwung geht mit leicht verminderter Geschwindigkeit in sein drittes Jahr. Die deutsche Wirtschaft hat sich nach der Wirtschafts- und Finanzkrise weit schneller erholt als erwartet. Innerhalb von nur zwei Jahren wurde die krisenbedingte Wachstumsücke nahezu geschlossen. Durch die notwendigen Stabilisierungsmaßnahmen ist allerdings die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von 66% des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2008 auf 83,2% im Jahr 2010 angewachsen. Durch die gute wirtschaftliche Entwicklung ist 2011 erfreulicherweise ein Rückgang auf 80% zu erwarten.

Die aktuelle Staatschuldenkrise im Euro-Raum macht überdeutlich, wie wichtig die fiskalische und wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit von Staaten ist. Als Stabilitätsanker der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion steht Deutschland dabei in einer besonderen Pflicht. Auch deshalb hat die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht nur für den Finanzminister, sondern ganz genauso für mich höchste Priorität.

Ein zentrales Element für nachhaltige und generationengerechte öffentliche Finanzen ist die deutsche Schuldenregel. Sie gibt einen Abbaupfad für die Defizite vor und lässt über die normalen Konjunkturschwankungen hinweg nur eine eng begrenzte strukturelle Neuverschuldung zu, so dass wir das Ziel eines annähernd ausgeglichenen Haushalts erreichen. So wissen die Kapitalmärkte, dass wir unsere Finanzen auch in der langen Frist fest im Griff haben. Das ist ein wichtiger Grund dafür, dass Deutschland im europäischen Vergleich die niedrigsten Zin-

sen auf seine Staatsanleihen bezahlen muss. Diese Glaubwürdigkeit gilt es zu stärken.

## Strategien für die Haushalts- konsolidierung

Für die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand ist das Verhältnis von Schulden und Wirtschaftsleistung entscheidend. Eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erfordert deshalb mehr als reine Kameralistik. Sie muss vielmehr die dynamische Entwicklung von Zähler und Nenner der Schuldenstandsquote im Blick haben. Einnahmen und Ausgaben des Staates sind so auszurichten, dass sie die langfristigen Wachstumsgrundlagen der Volkswirtschaft stärken.

Hierfür gibt es keine eindimensionalen Lösungen. Die Beispiele erfolgreicher Sanierungen von Staatsfinanzen weisen allerdings große Gemeinsamkeiten auf. Belgien in den späten 90er Jahren, die Vereinigten Staaten in der zweiten Legislatur von Bill Clinton und in jüngerer Zeit Schweden: In allen Fällen stand eine kräftige Reduzierung der Ausgabenquote des Staates im Vordergrund, während gleichzeitig eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik betrieben wurde. Sanierungsversuche, die unter Vernachlässigung der dynamischen Wachstumseffekte primär auf eine Erhöhung der staatlichen Einnahmenquote setzten, schlugen dagegen fehl.

Die Erfolgchancen einer Konsolidierung stehen offensichtlich sogar besser, wenn im Zuge der Konsolidierung die Abgaben gesenkt werden, wie eine Untersuchung von Wagschal 2005 für die Bertelsmann-



Philipp Rösler\*

Copyright: REGIERUNGonline/Chaperon

\* Dr. Philipp Rösler ist Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.

Stiftung gezeigt hat. Dies erklärt sich nicht zuletzt mit nicht-keynesianischen Effekten. Eine sparsame Haushaltsführung stärkt das Vertrauen von Wirtschaft und Verbrauchern in eine dauerhaft niedrigere Belastung mit Steuern und Abgaben und führt so zu mehr Investitionen und Wachstum.

### **Der Einfluss von Steuersenkungen**

Empirische Studien zeigen, dass Einkommensteuerentlastungen nicht nur in der kurzen Frist positiv auf Wachstum und Beschäftigung wirken. Der positive Wachstumseffekt hält auch dauerhaft an, denn er wirkt mobilisierend auf das Arbeitsangebot und löst Investitionen aus, die ihrerseits ein höheres Produktionsniveau ermöglichen. Dieser dauerhafte Wachstumseffekt ist gerade auch für die Finanzpolitik höchst willkommen.

Weil Steuersenkungen neben der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts vor allem die Binnenkonjunktur stärken, machen sie die Volkswirtschaft zudem weniger abhängig von den Schwankungen der Weltwirtschaft.

Nicht zuletzt sind Steuersenkungen gerade in Zeiten, in denen der Konsolidierungsdruck geringer zu werden scheint, ein wichtiges Instrument, um die Ausgabendisziplin aufrecht zu erhalten. Die erforderliche strukturelle und qualitative Konsolidierung der öffentlichen Haushalte darf nicht durch immer neue Begehrlichkeiten an den Staat ausgehöhlt werden. Auch die Steuerzahler von morgen haben einen Anspruch darauf, dass die staatlichen Mittel heute effizient und vor allem langfristig orientiert verwendet werden.

### **Konsolidierungspolitik und Entlastung**

Auf der Ausgabenseite hat die Bundesregierung im Frühjahr 2010 mit dem Zukunftspaket ein ganzes Bündel von Maßnahmen vorgelegt, die den Bundeshaushalt in den Jahren 2011 bis 2014 um mehr als 80 Mrd. Euro entlasten werden sollen. Bereits mit der Koalitionsvereinbarung im Herbst 2009 wurden zudem die »goldenen Regeln« für die Finanzpolitik definiert. Sämtliche staatlich übernommenen Aufgaben kommen auf den Prüfstand und dem Ausgabenwachstum werden strikte Grenzen vorgegeben. Investitionen, die langfristig das Wachstum – und damit auch die künftige Steuerbasis – stärken, bleiben vom Sparkurs ausdrücklich ausgenommen. Deshalb haben wir insbesondere die Mittel für Bildung und Forschung kräftig erhöht.

Auf der Einnahmenseite steht die Umsetzung des Koalitionsvertrages aufgrund der krisenbedingten Sonderlasten bislang weitgehend aus. Infolge der positiven Entwicklung der Konjunktur wurden die Rekorderlöse des Jahres 2008 im ersten Halbjahr 2011 schon wieder deutlich über-

troffen. Gerade im Lichte der gestiegenen Unsicherheiten im konjunkturellen Umfeld kann eine Entlastung bei Steuern und Abgaben helfen, die wirtschaftliche Entwicklung auf ein breiteres Fundament zu stellen. Die OECD hat erst vor kurzem darauf hingewiesen, dass die Belastung jedes zusätzlich verdienten Euro mit Steuern und Abgaben in Deutschland im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hoch ist. Auch die EU hat Deutschland aufgefordert, das Problem der hohen Steuer- und Abgabenlast anzugehen. Angesichts des verstärkten Preisauftriebs können Steuerentlastungen auch dazu beitragen, dass es nicht zu einer Lohn-Preis-Spirale kommt, indem sie die verfügbaren Einkommen erhöhen und so etwas Druck aus den Tarifverhandlungen nehmen.

Mit einer gezielten Entlastungslösung können wir also mehrere Ziele miteinander verknüpfen. Zu einer Verbesserung der steuerpolitischen Rahmenbedingungen gehört neben Entlastungen auch die Beseitigung von Missständen und Fehlanreizen in unserem Steuersystem. Ich denke hier vor allem an die Bezieher kleinerer Einkommen, bei denen durch die Kombination einsetzender Steuerlast und steigender Transferentzugsrate effektiv zu wenig von ihrer zusätzlichen Leistung ankommt.

Ein zentrales Element hierbei ist die Korrektur der kalten Progression. Dazu haben nicht zuletzt auch die mit der Gemeinschaftsdiagnose betreuten Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Frühjahrsgutachten aufgefordert. Für mich ist es ein Gebot der Steuergerechtigkeit, wenn der Staat auf »windfall profits« verzichtet, die nichts mit der realen Einkommensentwicklung zu tun haben. Wenn Tarifkorrekturen unterbleiben, wirkt die hohe Belastung von jedem zusätzlich verdienten Euro auf Dauer leistungsschädlich. Schleichende Steuererhöhungen durch die kalte Progression sind auch eine Belastung für die Binnenkonjunktur, denn sie entziehen den Bürgern Kaufkraft und lähmen die Investitionskraft von Personenunternehmen.

Hier wird unser Entlastungsvorschlag ansetzen, wie wir es bereits im Koalitionsvertrag beschlossen haben. Dass Steuerentlastungen nur denjenigen Menschen zu Gute kommen, die Steuern zahlen, liegt auf der Hand. Ziel ist aber insbesondere die Entlastung der Leistungsträger und damit derjenigen, die über ihr Arbeitseinkommen oder als Personenunternehmen einen erheblichen Teil der Finanzierung des Staates schultern. Aber auch diejenigen Arbeitnehmer, die aufgrund von Freibeträgen nicht der Einkommensteuer unterliegen, werden ab dem kommenden Jahr über eine Senkung der Beiträge zu den Sozialversicherungen von der guten Entwicklung der öffentlichen Gesamteinnahmen profitieren.

Für mich geht es beim Thema Steuerentlastungen darüber hinaus auch um eine grundsätzliche Frage: Soll der

Staat entscheiden, was die Leute mit ihrem Geld machen – oder überlassen wir diese Entscheidung den Menschen selbst? Mit jedem Euro, den die Bürger von ihrem erarbeiteten Einkommen behalten, weil ihn der Staat nicht durch Steuern entzieht, wird auch ein Stück Selbstbestimmung und Eigenverantwortung erhalten. Und alle Erfahrung lehrt, dass die Menschen sehr viel besser für sich selbst entscheiden können als ein bevormundender Staat.

### **Spielraum für Steuerentlastungen**

Der Ansatz, die Haushaltskonsolidierung mit einer wachstumsorientierten Politik zu verbinden, war erfolgreich. Damit haben wir es erreicht, dass die aktuelle Finanzplanung einen deutlichen Sicherheitsabstand zur gesetzlichen Kreditobergrenze ausweist. Mit dem Wachstumspfad haben sich die Steuereinnahmen wesentlich positiver entwickelt als zunächst gedacht. Laut der Steuerschätzung vom Mai 2011 wird der Staat auf allen drei Ebenen bis einschließlich 2014 insgesamt 135 Mrd. Euro mehr einnehmen, als noch im letzten Jahr erwartet. Im ersten Halbjahr 2011 lagen die Einnahmen von Bund und Ländern insgesamt um über 9%, d.h. knapp 22 Mrd. Euro über dem Ergebnis des Vorjahreszeitraums. Sie übertrafen damit auch die Einnahmen, die in der ersten Jahreshälfte des Rekordjahrs 2008 erzielt wurden, um ungefähr 7 Mrd. Euro. Es zeichnet sich damit ab, dass die Ergebnisse des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom Mai bei der nächsten Schätzung im November erneut nach oben korrigiert werden. Dies gilt auch, wenn das Wachstum etwas ruhiger verläuft, wie es sich aktuell abzeichnet.

Auch auf den anderen staatlichen Ebenen machen sich die höheren Steuereinnahmen deutlich bemerkbar. Die Finanzsituation von Ländern und Kommunen ist besser als die des Bundes. Die Gemeindeebene insgesamt wird im kommenden Jahr voraussichtlich sogar wieder einen Überschuss erreichen – wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Kommunen –, und die Länderebene wird nach den aktuellen Planungen ihre Defizite bis 2015 fast vollständig abbauen können. Auf gesamtstaatlicher Ebene wird die Maastricht-Defizitgrenze von 3% des Bruttoinlandsprodukts bereits in diesem Jahr kräftig unterschritten.

Ein erheblicher Teil der Steuermehreinnahmen auf Bundesebene wird für die Reduzierung der Nettokreditaufnahme verwendet werden. Das entspricht den goldenen Regeln der Koalitionsvereinbarung und ist im Finanzplan umgesetzt. Gleichzeitig finanziert der Bund damit Mehrausgaben für die Energiewende. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sowie Hochschulen werden im Zuge der wachstumsorientierten Prioritätensetzung des Bundes erhöht.

Damit bleibt auch das Thema der Ausgaben senkung durch Subventionsabbau auf der Agenda. Ich freue mich in diesem Kontext über das Angebot der deutschen Wirtschaft, speziell des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, Steuerentlastungen über den Verzicht auf Subventionen mittragen zu wollen.

Die bereits jetzt erreichten Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung sind beachtlich. Sie sind zudem kein temporäres Phänomen, sondern dauerhafter Natur, denn sie gehen auf eine dauerhafte Stärkung des Potenzialwachstums zurück. Alles in allem bin ich der festen Überzeugung, dass der Koalitionsbeschluss, zum 1. Januar 2013 eine steuerliche Entlastung zugunsten der niedrigen und mittleren Einkommen umzusetzen, nicht nur haushaltspolitisch verantwortungsvoll, sondern auch wachstumspolitisch erforderlich ist.



Rolf Peffekoven\*

## Steuersenkungen müssen nicht im Widerspruch zur Konsolidierung stehen

Die Koalitionsparteien stehen im Wort: Im Wahlkampf 2009 und auch im Koalitionsvertrag vom 26. November 2009 sind Steuersenkungen versprochen worden; die Bevölkerung sollte »Mehr Netto vom Brutto« bekommen. Dabei sollte im Rahmen der Einkommensteuer<sup>1</sup> die kalte Progression abgebaut werden – jene unerwünschte Wirkung, wonach bei steigenden (auch nur inflationär steigenden) Einkommen die Steuerbelastung überproportional ansteigt. Davon sind vor allem die mittleren Einkommen betroffen (sog. Mittelstandsbauch), weil in diesem Bereich die Grenzsteuersätze stark ansteigen. Die kalte Progression führt zur Erhöhung der Steuerbelastung, ohne dass dies – wie ansonsten bei Steuererhöhungen erforderlich – durch einen parlamentarischen Beschluss abgesichert wäre (»heimliche Steuererhöhungen«). Für den Staat ist die kalte Progression fiskalisch erfreulich, weil sie ihm heimlich Mehreinnahmen beschert, dennoch sollte sie laut Koalitionsvertrag abgebaut werden. Dazu sollte bis zum 1. Januar 2011 ein Stufentarif eingeführt werden. Über die gesamte Legislaturperiode hinweg waren Steuersenkungen im Gesamtvolumen von etwa 24 Mrd. Euro geplant.

Daraus ist bisher nichts geworden, obwohl in der Rezession des Jahres 2009 eigentlich Steuersenkungen durchaus hätten geboten sein können. Bei der Suche nach probaten finanzpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Rezession sind Steuersenkungen zwar diskutiert, aber letzten Endes verworfen worden. In zusätzlichen Ausgaben für Konjunkturprogramme und speziellen Transfers (zum Beispiel: »Abwrackprämie«) sah man den geeigneteren Weg zur An-

regung der Konjunktur. So hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass eine »allgemeine Einkommensteuersenkung ... zur kurzfristigen Nachfragestabilisierung wenig beitragen (würde)« (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2009, 8). Wichtiger war aber noch, dass eine dauerhaft wirkende Steuersenkungen (zum Beispiel: Abbau der kalten Progression) im Konflikt mit dem Konsolidierungsziel gestanden hätte. Da in Anbetracht der ohnehin schon hohen öffentlichen Verschuldung das Gesamtvolumen für konjunkturpolitische Eingriffe beschränkt war, war es geboten, nur solche – temporär wirkenden – Maßnahmen zu ergreifen, die besonders starke und schnelle Wirkungen versprachen. Zusätzliche *dauerhafte* Haushaltsbelastungen waren selbst in der Rezession nicht zu vertreten.

Inzwischen hat sich die Situation erfreulicherweise geändert. Deutschland genießt einen konjunkturellen Aufschwung und erreicht hohe Wachstumsraten (im Jahre 2010: 3,6%); die Steuereinnahmen sind bei Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend gestiegen. Die letzte Steuerschätzung vom Mai 2011 (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011a) lässt für den Zeitraum der Finanzplanung des Bundes (2011 bis 2015) deutliche Steuermehreinnahmen erwarten. Das hat die Forderung nach Steuersenkungen erneut angefacht, und die Bundesregierung hat nunmehr Steuersenkungen in Aussicht gestellt, die ab dem Jahre 2013 wirksam werden sollen. Gegner halten dem allerdings entgegen, dass angesichts der Haushaltssituation kein Spielraum für Steuersenkungen bestehe: Konsolidierung des Haushalts gehe vor Steuersenkungen.

Nun bedeutet Konsolidierung des Haushalts allerdings Abbau des *strukturell* bedingten Defizits, also des Gesamtdefizits bereinigt um das konjunkturell bedingte Defizit und die finanziellen Transaktionen.<sup>2</sup> Die Diskussion um mögliche Steuersenkungen würde zweifellos versachlicht, wenn das derzeitige Gesamtdefizit quantitativ in diese Komponenten aufgeteilt würde. Die neue Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz) verlangt, dass im Haushalt des Bundes ab dem Jahr 2016 nur noch ein strukturelles Defizit von maximal 0,35% in Relation zum (nominalen) Bruttoinlandsprodukt bestehen darf. Um das zu erreichen, sind jährliche Konsolidierungsbeiträge in Höhe von etwa 10 Mrd. Euro erforderlich, die über Steuermehreinnahmen oder Minderausgaben zu erwirtschaften sind.

Die Grundregeln der antizyklischen Finanzpolitik verlangen, dass konjunkturell bedingte Mehreinnahmen (und Minderausgaben) zum Abbau des Haushaltsdefizits eingesetzt werden. Würde man damit dagegen sogleich wieder Mehrausgaben oder Steuersenkungen finanzieren, würde man die

\* Prof. Dr. Rolf Peffekoven ist em. o. Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und seit 1973 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

<sup>1</sup> Weitere Reformprojekte betrafen die Umsatzsteuer und die Gewerbesteuer. Auch hierbei ist bisher nichts erreicht worden (vgl. Peffekoven 2011).

<sup>2</sup> Darunter fallen u.a. Privatisierungserlöse und Darlehensforderungen sowie der Beteiligungserwerb im Rahmen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

asymmetrische Finanzpolitik vergangener Jahre fortsetzen: Defizitaufbau bei schlechter Konjunktur, aber kein entsprechender Defizitabbau in guten Zeiten. Diese »Strategie« hat sicher zu der hohen strukturellen Verschuldung in den öffentlichen Haushalten beigetragen.

Soweit die Mehreinnahmen in den Konsolidierungsrechnungen zur Rückführung des strukturellen Defizits eingestellt sind, müssen sie – genauso wie die dafür geplanten Minderausgaben – auch für diesen Zweck verwendet werden, da sonst bis zum Jahre 2016 den Erfordernissen der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse nicht Genüge getan werden kann.

Die darüber hinaus gehenden und auch in Zukunft zu erwartenden Steuermehreinnahmen werden sich als dauerhaft erweisen. Dafür sprechen die hohen und nach allen Prognosen auch anhaltenden Wachstumsraten, die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt und die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Dauerhafte Steuermehreinnahmen dürfen jetzt für Steuersenkungen eingesetzt werden; das wäre der Verwendung für zusätzliche Ausgaben (vor allem für die neuerdings wieder ins Kraut schießenden Subventionen) eindeutig vorzuziehen. Steuersenkungen würden sogar einen Druck schaffen, die Konsolidierung verstärkt über Ausgabenkürzungen zu erreichen.

Konsolidierung kann grundsätzlich immer sowohl über Steuermehreinnahmen als auch über Minderausgaben erreicht werden. Insoweit gibt es keinen grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Steuersenkungen und Konsolidierung, wie er immer wieder behauptet wird. Jede Steuersenkung ist solange defizitneutral, wie sie über Ausgabenkürzungen finanziert wird. Mit Blick auf die Konsolidierungserfordernisse wäre es ebenso unproblematisch, eine Steuersenkung (zum Beispiel für niedrige und mittlere Einkommen) über eine Steuererhöhungen an anderer Stelle (zum Beispiel bei den hohen Einkommen) oder über einen Wachstumseffekt zu finanzieren. Damit sind die derzeit in der Diskussion stehenden Vorschläge zur Finanzierung einer Steuersenkung bereits aufgezählt.

- Im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015 steigen die Ausgaben zwar im Jahr 2012 nur noch marginal an. Gegenüber dem bislang geltenden Finanzplan wird es aber im Zeitraum 2012 bis 2015 »einen spürbaren Aufwuchs der Ausgaben geben« (Bundesministerium der Finanzen 2011b, 42). Die Finanzplanung für 2014 und 2015 sieht zudem nur globale Minderausgaben vor, die noch im Einzelnen zu konkretisieren wären. Auch der neue Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) wird ab 2013 neue Belastungen bringen: Für die Bareinzahlungen sind ab dem Jahre 2013 für einen Zeitraum von fünf Jahren jährlich 4,3 Mrd. Euro aufzubringen, und die Finanzierung der Be-

teiligung am ESM wird zusätzliche Zinsausgaben zur Folge haben. Auch im Energiebereich werden nach dem beschlossenen Ausstieg aus der Kernenergie erhebliche zusätzliche Subventionen erforderlich werden. Es ist schon überraschend, wie sich die Politik angesichts der Haushaltslage schwer mit Steuersenkungen tut, bei Ausgabenbeträgen aber offenbar ähnliche Bedenken überhaupt nicht hat. Die jetzt zur Diskussion stehenden Steuersenkungen in einem Gesamtvolumen von etwa 8 Mrd. Euro könnten finanziert werden, wenn man nur eine entsprechende Kürzung der in den letzten Jahren wieder angestiegenen Subventionen (Gesamtvolumen: rund 170 Mrd. Euro) vornehmen würde.

- Der Vorschlag des CDU-Abgeordneten Barthle, eine Steuersenkung zugunsten der Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen dadurch zu finanzieren, dass höhere Einkommen entsprechend stärker besteuert werden, hat offensichtlich in der eigenen Partei und bei der Mehrheit im Bundestag keine politische Chance. Der Ansatz ist aber auch ökonomisch nicht zu befürworten, zumal verkannt wird, dass Steuererhöhungen im Bereich hoher Einkommen erfahrungsgemäß nur wenig Mehreinnahmen bringen. Eine Entlastung im Bereich der mittleren Einkommen käme auch den Beziehern höherer Einkommen zugute, und es ist fraglich, ob das durch die Einführung eines höheren Spitzensteuersatzes überhaupt kompensiert werden kann.
- Vor allem von der FDP wird behauptet, eine Steuersenkung brauche gar keine Gegenfinanzierung über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle, weil über die Absenkung der Einkommensteuer ein Wachstumseffekt entstehe, über den letzten Ende die zunächst entstehenden Steuerauffälle wieder kompensiert würden. Das ist das bei jeder Steuersenkung vorgetragene Argument der Selbstfinanzierung. Diesen Zusammenhang kann man im Grunde nicht bestreiten: Steuersenkungen erhöhen das verfügbare Einkommen im privaten Bereich, was – zumal bei Beziehern niedriger Einkommen – zu Mehrnachfrage und damit auch zu Steuermehreinnahmen führen wird. Umstritten ist allerdings, in welchem Umfang und wann dieser Effekt eintritt. Frühere Steuersenkungen haben gezeigt, dass die Wirkungen von der Art der abgesenkten Steuer (Unternehmenssteuer oder Einkommensteuer) abhängt und dass der Effekt nicht vollständig und auch erst zeitlich verzögert eintritt.
- Zu berücksichtigen wäre allerdings auch, dass mit einem Abbau der kalten Progression eine Entlastung der Tarifverhandlungen mit der Aussicht auf moderate Lohn erhöhungen verbunden sein wird. In den Lohnforderungen der Gewerkschaften ist natürlich die Wirkung der kalten Progression berücksichtigt. Bei einer Lohnerhöhung von 2,7% würde ein Bruttoeinkommen von monatlich 3 200 Euro um 86,40 Euro, das Nettoeinkommen aber nur um 58,24 Euro steigen. Berücksichtigt



man noch, dass auch die Beiträge zu den Sozialversicherungen einkommensabhängig sind, schrumpft die Einkommenssteigerung auf 40,20 Euro oder 1,26% des bisherigen Bruttoeinkommens. Das alles sind nominale Erhöhungen; bei Berücksichtigung der momentanen Inflationsrate bleibt real von der Lohnerhöhung nichts übrig, ganz im Gegenteil: Es kommt zu einer (realen) Einkommenseinbuße.<sup>3</sup> Gerade unter diesem Aspekt könnten Steuersenkungen ein Beitrag zu mehr Fairness in der Besteuerung, zu stärkeren Anreizen für mehr und bessere Leistungen sowie zur Entspannung von Tarifverhandlungen sein. Das sollte zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen und damit die Konsolidierung sogar erleichtern.

Insoweit gibt es schon gute Gründe für Steuersenkungen in der momentanen wirtschaftlichen Situation; der Umfang dürfte aber höchstens bei 8 Mrd. Euro pro Jahr liegen. Damit sollte man vor allem die mittleren und unteren Einkommen entlasten; eine Korrektur des Steuertarifs (Abbau der kalten Progression) wäre schon der richtige Weg. Dabei sollte man in drei Jahresschritten vorgehen, um den Konsolidierungsanforderungen gerecht zu werden.

Allerdings tut sich dabei sofort ein anderes Problem auf. Die Einkommensteuer ist Gemeinschaftsteuer, an deren Aufkommen Bund, Länder und Gemeinden beteiligt sind. Nach Art. 105 Abs. 3 Grundgesetz verlangt eine Änderung die Zustimmung des Bundesrates, in dem die die Bundesregierung tragenden Parteien derzeit keine Mehrheit haben. Schon jetzt liegen Bekundungen vor, dass manche Landesvertreter jedes Steuersenkungsprogramm der Bundesregierung im Bundesrat scheitern lassen wollen. Dabei ist sicher zu berücksichtigen, dass die Bundesländer zum Teil noch größere Haushaltsprobleme haben als der Bund und demnach die Konsolidierungserfordernisse auch größer sind: Bis zum Jahre 2000 muss auf der Länderebene die strukturelle Verschuldung auf null reduziert werden. Die Chancen für eine Senkung der Einkommensteuer sind deshalb außerordentlich schlecht; es sei denn, der Bund kompensiere den Ländern ihre Einnahmeseinbußen. Aber nicht einmal das wäre wohl eine Garantie, wie die jüngste Ablehnung des »Steuervereinfachungsgesetzes 2011« im Bundesrat vermuten lässt. Dieses vom Bundestag bereits verabschiedete Gesetz sah jährliche Steuersenkungen von 585 Mill. Euro für alle Gebietskörperschaften vor, wobei der Bund sich bereit erklärt hatte, die mit dem Gesetz verbundenen Mindereinnahmen von Ländern und Gemeinden zu kompensieren (BT-Drucksache 17/6105, S. 3 f.). Dennoch hat der Bundesrat diesem Gesetz nicht zugestimmt und auch nicht den Vermittlungsausschuss angerufen. Offenbar fehlt derzeit jede Basis für steuerpolitische Kompromisse.

Um überhaupt Erfolge zu erreichen, muss möglicherweise die Steuersenkung solche Abgaben betreffen, deren Änderung nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das wäre zum Beispiel die Senkung des Solidaritätszuschlags, dessen Aufkommen von gut 12 Mrd. Euro (2010) dem Bund allein zusteht. Gegen die Senkung des Solidaritätszuschlags spricht nicht das (immer wieder bemühte) Argument, dass dann auch die Leistungen aus dem Solidarpakt zugunsten der neuen Bundesländer gefährdet seien. Diese sind (vorerst) bis 2019 gesichert und müssen vom Bund aus seinen Gesamteinnahmen finanziert werden; eine Zweckbindung für das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag gibt es nicht. Ökonomisch ist dessen Ansenkung aber die schlechtere Lösung, weil die Bezieher sehr niedriger Einkommen damit gar nicht entlastet werden können; sie zahlen keinen Solidaritätszuschlag.<sup>4</sup>

Steuersenkungen wären derzeit ökonomisch durchaus sinnvoll; es besteht aber die Gefahr, dass die angestrebte Entlastung gerade der kleinen und mittleren Einkommen im politischen Streit scheitern wird. Die jetzt angefachte Diskussion um Steuersenkungen könnte also schon bald ausgehen wie das »Hornberger Schießen«.

## Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2011a), »Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2011«, *Monatsbericht*, Mai, 37–45.
- Bundesministerium der Finanzen (2011b), »Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2012 und dem Finanzplan des Bundes bis 2015«, *Monatsbericht*, Juli, 37–52.
- Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP, *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt*, 26. Oktober 2009, Berlin.
- Peffekoven, R. (2011), »Die Steuerreformen stehen noch aus«, *Börsen-Zeitung*, Nr. 118, 22./23. Juni, 6.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2009), Besteht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?, Brief an den Bundesminister der Finanzen vom 3. Dezember 2009.

<sup>3</sup> Vgl. Modellrechnung aus »Die WirtschaftsWoche«, Nr. 32, 8. August 2011, S. 8.

<sup>4</sup> Die ersten 972 Euro der Steuerschuld bei der Einkommensteuer sind vom Solidaritätszuschlag befreit (Freigrenze), die darüber hinaus gehende Steuerschuld ist bis 1 340 Euro teilweise ausgenommen (gleitender Übergang).